



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 044

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-02559-00 2500023150002020-02560-00 2500023150002020-02561-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE VILLETA
ACTO:	DECRETOS 062 DE 30 DE JUNIO DE 2020, 065 DE 15 DE JULIO DE 2020 y 070 DE 1º DE AGOSTO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto 062 de 30 de junio de 2020 "POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 054 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA", expedido por el alcalde del municipio de Villeta, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede al siguiente análisis:

1. Cuestión previa

De la lectura del **Decreto 062 de 30 de junio de 2020** se observa que derogó el **Decreto 054 de 4 de junio de 2020**, acto que fue conocido por el Magistrado Rodrigo Romero Romero, bajo el radicado No. 2500023150002020-02256-00, sin embargo, al advertirse que en ese asunto ya fue proferida decisión que a la fecha se encuentra ejecutoriada¹, en virtud del principio de economía y celeridad procesal, este despacho no dispondrá su remisión y consecuencia estudiará la procedencia, para este caso, del control inmediato de legalidad.

¹ El auto tiene fecha de 8 de junio de 2020 y fue notificado el 1º de julio de 2020, según el link: <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=BdwZX7BKicMQNrjfh5zg3Mas20%3d>.

Adicionalmente, conviene señalar que en auto de 11 de agosto de 2020, el despacho del Magistrado Alberto Espinosa Bolaños, remitió el proceso radicado bajo el No. 250002315000**2020-02560**-00, el cual correspondía al control inmediato de legalidad del Decreto 065 de 15 de julio de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 062 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA”.

De igual forma en auto de 18 de agosto de 2020, el mismo despacho remitió el proceso radicado bajo el No. 250002315000**2020-02561**-00, relacionado también con control inmediato de legalidad del Decreto 070 de 1º de agosto de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 065 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA”.

Así las cosas, como quiera que entre el acto repartido y los remitidos existe una relación de conexidad, pues el Decreto 062 de 30 de junio de 2020, implementó medidas transitorias para mitigar la propagación del coronavirus en el municipio de Villeta, que posteriormente fueron adoptadas por los Decretos 065 de 15 de julio de 2020 y 070 de 1º de agosto del mismo año, se considera que resulta procedente tramitar los procesos identificados con los radicados 250002315000**2020-02560**-00 y 250002315000**2020-02561**-00 de manera conjunta con el que fue asignado a este despacho (250002315000**2020-02559**-00), precisando que en adelante, las actuaciones se deben radicar con la primera numeración.

Dicho lo anterior, se estudiará la procedencia del control inmediato de legalidad de los **Decretos 062 de 30 de junio de 2020, 065 de 15 de julio de 2020 y 070 de 1º de agosto de 2020.**

2. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020. Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020², el presidente de la República ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del

² “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

Coronavirus COVID-19” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”.

Medidas que fueron ampliadas hasta el 1º de septiembre de 2020 mediante los Decretos 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 –modificado por el D. 847 de 14 de junio de 2020–, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020.

3. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país.

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994³ previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y q una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, ésta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos legislativos a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo del mismo año 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, cada uno, como quiera que las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultaban insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

³ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

4. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las **medidas de carácter general** dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la **función administrativa** como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**.

5. De los actos remitido para control inmediato de legalidad

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, 24, 49, 95 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 136 de 1994 –art. 91–, 769 de 2002 –art. 1–, 1751 de 2015 –arts. 5 y 10– y 1801 de 2016 –arts. 14, 198 y 202–, el alcalde de Villeta expidió los **Decretos 062 de 30 de junio de 2020, 065 de 15 de julio de 2020 y 070 de 1º de agosto de 2020**, en donde **(i)** atendiendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio establecida en los Decretos 749 de 28 de mayo de 2020, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020, así como también **(ii)** la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social –Res. 385/2020–, prorrogada hasta el 31 de agosto del presente año –Res. 844/2020–, ordenaron lo siguiente:

“ARTICULO SEGUNDO. Ordenar el USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS. Se establece el uso de tapabocas de forma obligatoria para todas las personas que circulen en la jurisdicción del municipio de Villeta, independiente de la actividad o labor que desempeñen.

La no utilización del tapabocas dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y demás a que haya lugar.

ARTÍCULO TERCERO. DISTANCIAMIENTO FÍSICO. En desarrollo de las actividades permitidas se ordena a todos los ciudadanos mantener el distanciamiento de DOS (2) METROS entre personas, con el fin de prevenir y mitigar el riesgo de contagio por Coronavirus COVID-19.

ARTICULO CUARTO. Se autoriza la CIRCULACIÓN DE UNA SOLA PERSONA MAYOR DE EDAD Y MENOR DE 70 AÑOS, por núcleo familiar en el municipio de Villeta, en el horario de 6:00 AM a 6:00 PM DE LUNES A VIERNES, y los días SÁBADOS en el horario de 5:00 AM a 5:00 PM, para realizar actividades de:

- Adquisición de bienes y pago de servicios.

PARÁGRAFO: Los días domingos los establecimientos comerciales del municipio, que suministran bienes de primera necesidad, garantizarán la prestación y abastecimiento a la comunidad, a través de plataformas electrónicas y servicios a domicilio.

ARTICULO QUINTO. Continuar con la medida de "PICO Y CÉDULA", para que una sola persona por núcleo familiar pueda realizar las actividades descritas previamente, un día a la semana, de lunes a viernes en el horario de 6:00 AM a 6:00 PM, y sábados de 5:00 AM a 5:00 PM, teniendo en cuenta el último dígito de su número de cédula de ciudadanía, así:

(...)

ARTICULO SEXTO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO. Respecto de las garantías para dar continuidad a la medida de aislamiento... dentro del municipio de Villeta se aplicarán las siguientes excepciones..., de acuerdo a las competencias asignadas por la Constitución, la Ley y el Ejecutivo:

(...)

ARTÍCULO SÉPTIMO. ACTIVIDADES NO PERMITIDAS, no están permitidas las siguientes actividades:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
5. Cines y teatros.
6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

(...)

ARTICULO OCTAVO. TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID19, la Administración y el sector privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

ARTICULO NOVENO. EXPENDIO Y CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Queda prohibido el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio de la circunscripción del municipio de Villeta.

Queda permitido el expendio de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio de la circunscripción del municipio de Villeta, de domingo a domingo en el horario comprendido entre las 06:00 A.M y la 06:00 P.M.

Los días viernes, sábado, domingo, no habrá venta o expendio de bebidas embriagantes bajo ninguna modalidad, ni consumo en el horario comprendido entre las 6:00 PM de cada uno de estos días hasta las 6:00 AM del siguiente día.

ARTICULO DÉCIMO. ORDENAR TOQUE DE QUEDA, en el territorio del Municipio de Villeta, con el fin de evitar el contagio y propagación del Coronavirus (COVID- 19), y evitar problemas de orden público, restringiendo la permanencia o circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público, así como la atención abierta de establecimientos y/o locales comerciales distintos a los comprendidos en las excepciones de este Decreto de la siguiente forma:

todos los días de la semana. entre los siguientes horarios: de 8:00 P.M. a 5:00 A.M del siguiente día.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. PROHIBICIÓN DE PARRILLERO. Queda totalmente prohibida la circulación de motocicletas con parrillero dentro de la jurisdicción del municipio de Villeta durante las 24 horas día.

(...)

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. PRESTACIÓN DE SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO INDIVIDUAL Y COLECTIVO POR PARTE DE LOS OPERADORES AUTORIZADOS. Durante la vigencia del Estado de Emergencia declarado con ocasión de la pandemia por Coronavirus COVID-19 se permitirá la circulación de vehículos de transporte público de servicio individual y colectivo de la siguiente manera:

(...)

ARTICULO DECIMO TERCERO. FUNCIONAMIENTO Y OPERATIVIDAD DE LA PLAZA DE LA PANELA, las bodegas de abastecimiento de la plaza de la panela tendrán el siguiente horario:

(...)

ARTICULO DECIMO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el parágrafo 20 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, igualmente a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 28.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016. o la norma que sustituya, modifique o derogue y demás sanciones aplicables.”

5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde de Villeta expidió los **Decretos 062 de 30 de junio de 2020, 065 de 15 de julio de 2020 y 070 de 1º de agosto de 2020**, en donde atendiendo la medida de aislamiento prevista por el gobierno nacional hasta el 1º de septiembre de 2020⁴, así como también la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social⁵, dispuso medidas transitorias para mitigar la propagación de la pandemia, tales como:

- El uso obligatorio de tapabocas y distanciamiento físico.
- Circulación de una sola persona por núcleo familiar.

⁴ Dictadas en los Decretos 749 de 28 de mayo de 2020, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020.

⁵ Resoluciones 385 de 12 de marzo de 2020 y 844 de 26 de mayo de 2020.

- Prohibición de aglomeraciones y de apertura de establecimientos de comercio gastronómicos, de esparcimiento, ocio y azar, gimnasios, cines y teatros, práctica de deportes colectivos y servicios religiosos.
- Implementación del teletrabajo para empleados públicos y privados.
- Restricción para el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- Toque de queda para todos los días de 8 p.m. a 5 a.m. y prohibición del parrillero.
- Restricciones para la prestación del servicio de transporte público y el abastecimiento de alimentos en la plaza de mercado del municipio.

De las medidas enlistadas, se observan que estas corresponden a instrucciones que el alcalde de Villeta ordenó para efectos de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19 (prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020) las cuales implementó en virtud de las atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga como primera autoridad administrativa del municipio, para el ejercicio de la función de policía⁶ (art. 315, C.P., Leyes 715/2001, 1523/2012 y 1801/2016). De ahí que resulte claro que efectivamente se ejercieron funciones administrativas no fundamentadas en facultades extraordinarias previstas en decretos legislativos expedidos por el presidente de la República en el marco de un estado de excepción.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como los actos expedidos por el alcalde de Villeta no desarrollan un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento de los **Decretos 062 de 30 de junio de 2020, 065 de 15 de julio de 2020 y 070 de 1º de agosto de 2020**, sin embargo, se advierte que esta decisión no impide que la legalidad de estos actos sea controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el despacho No. 13 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento para ejercer control inmediato de legalidad de los Decretos **(i)** 062 de 30 de junio de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 054 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER

⁶ C. Const. Sent. C-117 de 2006: “La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA” **(ii)** 065 de 15 de julio de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 062 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA” y **(iii)** 070 de 1º de agosto de 2020 “POR EL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 065 DE 2020 Y SE ACOGEN NUEVAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ESTABLECIENDO NUEVAS DIRECTRICES PARA PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE VILLETA CUNDINAMARCA”, expedidos por el alcalde del municipio de Villeta, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio de Villeta, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada